

<https://helda.helsinki.fi>

---

## Kansainvälisiä kokemuksia koulujen tuesta

Ramos Lobato, Isabel

Valtioneuvosto

2021-02-17

---

Ramos Lobato , I 2021 , Kansainvälisiä kokemuksia koulujen tuesta . julkaisussa V Bernelius & H Huilla (toim) , Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet . VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA , Nro 2021:7 , Valtioneuvosto , Sivut 105-109 . < <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-761-4> >

---

<http://hdl.handle.net/10138/330643>

---

cc\_by\_nc\_nd

publishedVersion

---

*Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.*

*This is an electronic reprint of the original article.*

*This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.*

*Please cite the original version.*

## 15 Kansainvälisiä kokemuksia koulujen tuesta

*Isabel Ramos Lobato*

Miten koulutus- ja kaupunkipolitiikalla voidaan vastata asuinalueiden ja koulujen välisten erojen lisääntymiseen? Miten kehitetään vaikuttavia tasa-arvostrategioita, ja mitä tarvitaan, jotta myös vanhemmat pitävät näitä politiikkoja perusteltuina? Useissa maissa on yritetty torjua koulutuksen lisääntyvää eriarvoistumista eri tavoin. Seuraavassa esitetään kaksi erilaista toimintalinjaa: yhden avulla pyritään torjumaan itse koulujen eriytymistä ja toisen avulla lievittämään koulujen eriytymisen ja koulutuksen eriarvoisuuden kielteisiä seurauksia.

### 15.1 Koulujen eriytymistä ehkäisevä politiikka

Koulujen eriytymistä on yritetty torjua eri tavoin useissa maissa (Bakker ym. 2011). Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita ”bussing” Yhdysvalloissa. Heikommassa asemassa olevia lapsia kuljetettiin ”valkoisiin” kouluihin heidän asuinalueensa ulkopuolelle, minkä ajateltiin antavan heille mahdollisuuden ”paeta” köyhistä ja eriytyneistä lähikouluista. Koska valkoiset hyväosaiset vanhemmat kuitenkin reagoivat välttelemällä toimenpiteiden tuloksena sosiaalisesti ja etnisesti sekoitettuja ja valikoivat sen sijaan lapsilleen yksityiskouluja, ohjelmalla onnistuttiin lisäämään vain vähän sosiaalista ja etnistä sekoittumista julkisissa kouluissa (Renzulli & Evans 2005). Myös joissakin Euroopan maissa, esimerkiksi Saksassa, kuljettaminen hylättiin suurten taloudellisten kustannusten vuoksi. Kyseistä politiikkaa myös kritisoitiin, koska vaikka maahanmuuttajataustaisten lasten siirtäminen ”valkoisiin” kouluihin hyväksyttiin, yritys soveltaa samaa toimintapolitiikkaa valtaväestöön kuuluviin lapsiin muodostui poliittisesti mahdottomaksi (Baur 2012). Myös palveluseteleitä (*vouchers*) on kokeiltu avuksi heikommassa asemassa oleville lapsille, jotta nämä pääsisivät korkeamman sosioekonomisen oppilaspohjan kouluihin. Näiden kokeilujen tulokset ovat olleet vaihtelevia (Klitgaard 2007).

Eriytymistä on pyritty lieventämään myös ikään kuin päinvastaisesta suunnasta: on pyritty houkuttelemaan korkeammissa sosioekonomisissa asemassa olevia perheitä huono-osaisien naapurustojen julkisiin kouluihin. Erityisesti Yhdysvalloissa on perustettu tähän tarkoitukseen eräänlaisia ”vapaakouluja” (*charter schools*), joilla on erityinen profiili (Goldring 2009). Tätä strategiaa on kuitenkin arvosteltu voimakkaasti siitä, että se on johtanut odottamattomaan ”kermankuorintaan”, millä tarkoitetaan koulun näkökulmasta suotuisien oppilaiden valintaa haastavampien oppilaiden sijaan. Vapaakoulujen houkuttelevuus

alueidensa ulkopuolella asuvien hyväosaisten perheiden keskuudessa sekä heikensi heikommassa asemassa olevien lähistöllä asuvien lasten mahdollisuuksia päästä niihin oppilaitseksi että johti heikommassa asemassa olevien lasten osuuden kasvuun muissa kouluissa, joista etuoikeutetummat vanhemmat vetivät lapsiaan pois (Goldring 2009). Vastaavanlaisia kehityskulkuja voidaan havaita Yhdysvaltojen ulkopuolella, esimerkiksi Saksassa tai jopa Suomessa, missä erityisen profiilin omaavat koulut tai koulut, joissa on erikoisluokkia, lisäävät yleensä koulujen välistä tai jopa niiden sisäistä eriytymistä (Kosunen 2014; Nast 2020).

Kuten esimerkeistä käy ilmi, oppilaiden ja koulujen välisen maantieteellisen yhteyden katkaiseminen nähdään keskeisenä koulujen eriytymisen lieventämiseksi. Koulujen oppilaak-siottoalueiden rajojen maantieteellinen muuttaminen voisi toimia yhtenä eriytymiseen vaikuttavana tekijänä. Sitä ei kuitenkaan ole vielä mallinnettu laajemmassa mittakaavassa Euroopassa (ks. Sydänlammi 2019; Bernelius & Vilkkama 2019). Vanhempien valinnanmahdollisuuksien lisäämisen on usein myös oletettu vähentävän koulujen välistä eriytymistä. Kuten edellä on todettu, ja useissa maissa tehdyt tutkimukset osoittavat, nämä yritykset ovat kuitenkin tyypillisesti vain lisänneet koulujen eriytymistä verrattuna lähikouluperiaatteen noudattamiseen. Erilaisista yhteiskunnallisista asemista tulevat vanhemmat hyödyn-tävät valinnanmahdollisuuksia epätasaisesti ja sosiaalisesti valikoivasti (Oberti & Savina 2019; Wilson & Bridge 2019). Alankomaissa kaupungit ovat kokeilleet ”hallittua valintaa”. Vanhemmat voivat esittää toiveen mutta useat kriteerit ohjaavat oppilaiden ottamista huolellisesti laadittujen jakomekanismien mukaisesti. Jakokriteerit huomioivat muun muassa koulujen sosioekonomisen oppilaspuhjan (Felousis ym. 2018; Frankenberg 2017; Paulle ym. 2016).

Nämä esimerkit osoittavat, että sekä eriytymisen lieventämiseen pyrkivät politiikat että niiden vaikuttavuus ovat kontekstikohtaisia. On myös syytä korostaa, että koulutuspolitiikan ja paikallisten eriytymismallien välinen suhde on monimutkaisempi kuin yksinkertaistava ajatus, että suuremmat valinnanmahdollisuudet johtaisivat automaattisesti runsaampaan ja pienemmät valinnanmahdollisuudet vähäisempään eriytymiseen (Boterman & Ramos Lobato tulossa). Maissa, joissa on hyvin jäykkä julkinen järjestelmä, monilla politiikoilla pyritään höllentämään asuinalueiden ja koulujen eriytymisen välistä yhteyttä kuljetuk-silla, palveluseteleillä tai yksinkertaisesti laajentamalla valinnanmahdollisuuksia eriyty-misen torjumiseksi. Valinnanvapauteen perustuvissa järjestelmissä kontrollin lisäämisen on tarkoitus torjua eriytymistä. Kouluvalintoihin kohdistuvien politiikkojen ohella kunkin paikalliskontekstin kaupunkisegregaation taso vaikuttaa kuitenkin koulujen lähtökohtai-seen eriytymiseen (Boterman 2019; Frankenberg ym. 2019). Asuinpaikkaa ja koulua kos-kevat valinnat ovat niin tiiviisti sidoksissa toisiinsa, että yhden mekanismin muuttaminen muuttaa automaattisesti koko järjestelmän sisäisiä suhteita – ja vaikeuttaa myös mah-dollisesti menestyksekkäitä toimintapolitiikkoja. Näin ollen koulujen valintadynamiikkaa koskevien politiikkatoimien vaikutuksilla voi olla tahattomia seurauksia asuinpaikan va-linnoille ja eriytymiselle (Sykes & Musterd 2011). Mekanismit, jotka vaikuttavat oppilaiden

epätasaiseen jakautumiseen kouluihin, ovat seurausta monimutkaisesta vuorovaikutuksesta kaupunkiympäristön, institutionaalisen tilan ja vanhempien valintojen välillä. Jotta voidaan ymmärtää, miten yhteiskunnallisilla poliittisilla ratkaisuilla voidaan tehokkaasti vähentää eriytymistä, on siis analysoitava paikallisen sosiaalisen rakenteen ominaispiirteitä (Boterman & Ramos Lobato tulossa).

## 15.2 Koulujen mahdollisuuksien tasa-arvon tuen politiikat

Kansainvälisissä koulutuspolitiikoissa on myös hahmotettavissa toimintalinja, jossa pyritään lieventämään koulujen eriytymisen seurauksia ja ehkäisemään oppilaiden kotitautan sosioekonomisten tekijöiden heijastumista oppimistuloksiin. Toimintalinjan keskiössä on ajatus siitä, että oppimisen mahdollisuuksien parantaminen heikoissa asemassa olevissa kouluissa edellyttää ennen kaikkea lisäresursseja, jotka kohdennetaan järjestelmällisesti koulujen yksikkökohtaisiin tarpeisiin (SVR Research Unit 2016). Toisin sanoen näissä toimintamalleissa tarjotaan lisäresursseja sosiaalisesti haastavissa oloissa toimiville kouluille niiden toimintaympäristöstä kumpuavien tarve-erojen kompensoimiseksi. Näitä niin sanottuja mahdollisuuksien tasa-arvon parantamiseen perustuvia resurssitarpeiden eroja kompensoivia rahoitusjärjestelmiä on toteutettu useissa maissa, kuten Alankomaissa, Saksassa, Ranskassa ja Kanadassa.

Koettu lisärahoituksen tarve liittyy useimmiten oppimistulosten eroihin sosiaaliselta taustaltaan erilaisten oppilaiden ja/tai maahanmuuttotustaisten oppilaiden ja valtaväestön oppilaiden välillä. Kohderyhmien määrittämisessä käytetään erityyppisiä indikaattoreita, joilla pyritään kuvaamaan oppilaiden vanhempien koulutusta ja ammattia, etnistä alkuperää, äidinkieltä tai perheen tuloja. Erilaisten mallien tehokkuutta ja ennaltaehkäisevää vaikutusta on kuitenkin tutkittu etenkin eri malleja keskenään vertaillen vasta suhteellisen vähän (Gorard 2012; Ladd & Fiske 2009). Suurin osa lisärahoituksesta käytetään opetushenkilöstöön, esimerkiksi opettajien palkkojen korottamiseen, luokkakokojen pienentämiseen, sosioemotionaalisen ja perheille suunnatun tuen tarjoamiseen tai lisähenkilöstöön, jotta maahanmuuttotataustaiset oppilaat voivat parantaa kieli- ja akateemisia taitojaan (Sugarman ym. 2016).

Hallinto- ja koulutusjärjestelmien erojen vuoksi rahoitusmekanismien ja käytettävissä olevien resurssien tarkoituksenmukainen valinta riippuu oppilaiden tarpeista ja paikallisesta kontekstista, kuten koulujen ja koulutusjärjestelmien valmiuksista vastata erilaisiin tarpeisiin (Sugarman ym. 2016). Lisärahoituksen mekanismit ovat siis hyvin erilaisia eri maissa. Erot liittyvät esimerkiksi rahoituksen määrään, kohderyhmien määrittämiseen tai kysymykseen siitä, lisätäänkö ensisijaiseen rahoitusmalliin koulujen huono-osaisuuteen liittyviä painotuksia vai jaetaanko varat yksinomaan ylimääräisenä lisärahoituksena (Sugarman ym.

2016). Seuraavassa esitellään esimerkkejä eriytyneisiin resurssitarpeisiin perustuvasta rahoituksesta eri maissa.

Alankomaat on jo lähes 25 vuoden ajan käyttänyt painotettua oppilasrahoitusjärjestelmää kaikkien alemman perusasteen (4–12-vuotiaille lapsille tarkoitettujen) koulujensa rahoittamiseen. Painotettu oppilasrahoitus perustui aluksi kolmeen heikomman aseman indikaattoriin (vanhempien koulutus, ammatti ja etninen alkuperä), mutta nykyisin käytetään kahta ensimmäistä. Vaikka lisärahoitus seuraa yksilöitä, sitä ei ole korvamerkitty, joten koulujen johtokunnat ja koulut voivat käyttää sen vapaasti (Driessen 2017). Alankomaiden ohjelmaa voidaan pitää vaikuttavana paitsi lisärahoituksen määrän vuoksi myös siksi, että järjestelmä on saanut poliittista tukea pitkällä aikavälillä.

Saksan 16 liittovaltiota päättivät vuonna 2007 kohdella eriarvoisia koulutuksellisia lähtökohtia eri kouluissa eri tavoin myös rahoituksen osalta. Kouluille, joiden toimintaympäristö on sosiaalisesti haastava ja maahanmuuttotasaustaisten oppilaiden osuus suuri, annetaan enemmän resursseja (SVR Research Unit 2013; KMK 2007). Vaikka resurssitarpeiden eroihin perustuvaa rahoitusta käytetään kaikissa osavaltioissa yksinomaan lisähenkilöstöön, se eroaa huomattavasti muiden lähtökohtien osalta. Alankomaiden järjestelmästä poiketen painotettua rahoitusta käytetään pääasiassa lisätukena. Hampurin ja Berliinin osavaltioissa oppilaspainotukset kuitenkin lisätään osaksi koulujen perusrahoitusta (SVR Research Unit 2013). Lisärahoitukseen oikeutettujen koulujen määrittämiseksi jotkin osavaltiot käyttävät yksinomaan tilastotietoja, ja vain Berliinillä ja Hampurilla on käytössään koulukohtaisia tietoja oppilas pohjasta (jotka perustuvat kaikkien julkisten koulujen oppilaille ja vanhemmille tehtyyn kattavaan kyselyyn) (Möller & Bellenberg 2017; SVR Research Unit 2013). Muut luottavat osittain paikallisten kouluviranomaisten ammatilliseen harkintaan – strategia, jota on arvosteltu avoimuuden puutteen ja joidenkin koulujen tilanteen aliarvioinnin vuoksi (Bonsen ym. 2008; Sugarman ym. 2016).

Ranskan kouluviranomaiset ovat jo yli 30 vuoden ajan jakaneet lisähenkilöstöä ja taloudellisia lisäresursseja kouluille niin kutsutuilla priorisoiduilla alueilla (zones d'éducation prioritaire, ZEP). Vaikka ZEP-alueiden käyttö aloitettiin mallihankkeena, se on nykyään yksi tärkeimmistä keinoista tukea erityisesti maahanmuuttotasaustaisia oppilaita. ZEP-alueilla suurimmalla osalla oppilaista on sosioekonomisesti heikompi ja/tai maahanmuuttajatausta. Alueet määritetään neljän vuoden välein koulujen kokeisiin perustuvien oppimistulosten, koulunkäynnin keskeyttämisasteen ja oppilastietojen, kuten vanhempien ammatin, perusteella (Bénabou ym. 2009). Vaikka rahoitusta ei alun perin korvamerkitty, koulujen on nykyään käytettävä lisävarat kolmella kehittämisalueella (SVR Research Unit 2013 after MESR 2015): oppilaiden yksilöllinen tukeminen (esim. henkilöstöä lisäämällä), henkilöstön pätevyyden lisääminen (esim. opettajien ja sosiaalityöntekijöiden jatkokoulutuksella) ja oppimismahdollisuuksien kohdennettu parantaminen (esim. vanhempien kanssa

tehtävän työn avulla). Ohjelman viimeisin muutos koskee luokkakoon pienentämistä vain 12 oppilaaseen ZEP-alueiden alemman perusasteen kouluissa.

Tutkimuskirjallisuudessa on herätetty viime aikoina runsaasti kysymyksiä siitä, johtaako koulujen henkilöstön lisääminen todella parempiin oppimistuloksiin. Joissakin tutkimuksissa on osoitettu, että erityisesti heikosti suoriutuvat ja sosiaalisesti heikommassa asemassa olevat oppilaat hyötyvät opetushenkilöstön lisäämisestä (Fredriksson ym. 2014). Ranskan ZEP-ohjelmalla pystyttiin onnistuneesti vähentämään koulupudokkuutta useilla alueilla (SVR Research Unit 2013), ja Helsingissä tehty tutkimus havainnollisti huomattavia parannuksia erityisesti maahanmuuttajaoppilaiden siirtymässä toiselle asteelle (Silliman 2017). Lisäksi ennen Alankomaissa vuonna 2006 toteutettua politiikkauudistusta tehdyt tutkimukset osoittivat, että maahanmuuttotasaisten oppilaiden heikommat tulokset paranivat huomattavasti vuosina 1994–2004 (Ladd & Fiske 2009). Kun otetaan huomioon maahanmuuttotasaisten oppilaiden huomattavasti suurempi painottaminen rahoituksessa ja se, että monet heistä käyvät paljon lisärahoitusta saavia kouluja, painotetun oppilasrahoituksen ohjelman voidaan ajatella olevan ainakin osittain olla syynä nousseisiin tuloksiin (Ladd & Fiske 2009). Opetushenkilöstön lisääminen ei kuitenkaan aina näytä automaattisesti parantavan oppilaiden oppimistuloksia. Esimerkiksi Ranskassa ZEP-alueiden politiikka lisäsi koulujen eriytymistä koulujen leimautumisen vuoksi (Bénabou ym. 2009). Saksassa ja Alankomaissa painotettu rahoitusjärjestelmä ei yksin näytä riittävän takamaan laadultaan yhdenvertaisia koulunkäynnin olosuhteita (Helbig & Nikolai 2019; Ladd & Fiske 2009).

On kuitenkin mahdollista, että havaitut epäonnistumiset olisivat voineet olla huomattavasti suurempia ilman lisärahoitusta. Tutkimusnäyttö tukee havaintoa siitä, että heikommassa asemassa olevat koulut tarvitsevat muita kouluja enemmän rahoitusta voidakseen tarjota laadukasta koulutusta. Samalla näyttö kuitenkin korostaa sitä, että edes melko suuret lisäresurssit, kuten erityisesti Alankomaiden mallissa, eivät välttämättä yksin riitä erojen kaventamiseen koulujen välillä. Yksi ratkaiseva tekijä, joka saattaa haitata lisääntyneeseen resurssitarpeeseen reagoivan rahoituksen vaikutusta, on painotetun rahoituksen mittaamiseen käytettyjen indikaattorien toimivuus, kuten Alankomaissa hiljattain tehty analyysi (Driessen 2017) osoittaa. Toinen kysymys liittyy siihen, käyttävätkö koulut lisähenkilöstöä kohdennetusti yksittäisten oppilaiden yksilöllisten, lähtökohtaisten haavoittuvuuksien kompensoimiseen (Aktionsrat Bildung 2013; SVR Research Unit 2014). Monilla kouluilla ei mahdollisesti ole vielä valmiuksia opettaa riittävän vaikuttavasti sosiaalisesti, kielellisesti ja kulttuurisesti monimuotoisia oppilaita (Sugarman ym. 2016). Alankomaiden ja Saksan esimerkit viittaavat lisäksi opettajien rekrytointivaikeuksien, puuttuvien tuntien ja rehtoreiden vaihtuvuuden suurempaan määrään huono-osaisissa kouluissa, mikä kertoo siitä, että näihin kouluihin voi olla vaikeaa houkutella päteviä opettajia ja rehtoreita.